

**GIUSEPPE VERMIGLIO**

*(Ordinario di Diritto della Navigazione – Università di Messina)*

I PORTI DELL'AREA DELLO STRETTO DI MESSINA  
NELLE RETI TRANSEUROPEE: RELAZIONE DI SINTESI

Si legge nel Libro Bianco sulla *governance* europea: “Attualmente, vi è la sensazione che le norme comunitarie siano «leggi straniere». Il diritto comunitario fa invece parte dell'ordinamento giuridico nazionale e va applicato in quanto tale. La Commissione continuerà a promuovere la cooperazione giudiziaria e la formazione degli avvocati e dei giudici nel diritto comunitario, ma anche gli Stati membri dovranno moltiplicare le loro iniziative in tal senso”<sup>1</sup>.

Anche per moltiplicare le iniziative in tal senso si è pensato, allora, di concludere il Master di secondo livello in “Organizzazione dei trasporti nelle autorità portuali e marittime”, con queste Giornate di studio, nelle quali insigni studiosi di diritto comunitario, internazionale e amministrativo hanno esposto le tematiche e acutamente analizzato le problematiche della integrazione di un corpo norme di leggi speciali (codice della navigazione e legge n. 84/1994 che riforma la portualità) con il diritto comune ed il diritto comunitario.

Una integrazione di norme che non solo è stata di valido ausilio per collocare correttamente la disciplina della pianificazione portuale tanto nel più generale contesto della riforma della pubblica amministrazione e della stessa Costituzione italiana, quanto nel più

---

<sup>1</sup> Libro Bianco sulla *governance* europea, pag. 27.

complesso processo in corso di unificazione europea; ma che anche è risultata utilissima per evidenziare quali problemi di applicazione pone la nuova disciplina nel procedimento di formazione di un piano regolatore portuale.

Secondo il dettato dell'art. 5 della legge n. 84/94, sembrerebbe infatti che la pianificazione non debba e non possa andare oltre i confini della circoscrizione portuale o, comunque, non oltre il rapporto porto-città, se si ritiene che l'assetto del porto si estenda anche ad aree produttive ed infrastrutture presenti nell'area retroportuale comunale.

Tuttavia se lo sguardo di chi pianifica l'assetto del territorio portuale, ai sensi dell'art. 1, deve essere diretto a promuovere lo sviluppo per perseguire gli obiettivi fissati dal piano generale dei trasporti e della logistica, in attuazione delle indicazioni della politica europea dei trasporti, non pare che, nel pianificare il porto, si possa prescindere dal considerare il più ampio e complessivo progetto di distretto o area ampia che l'ordinamento e la nuova disciplina delle attività e dei servizi portuali dovrebbe concorrere ad attuare.

Con riferimento, allora, alla realtà dei porti dello Stretto, le singole autorità portuali e marittime, nel predisporre i singoli piani regolatori portuali ed i programmi di sviluppo, non potranno non tenere conto delle interessanti possibilità che possono originare da un investimento strategico quale è il ponte, i cui lavori sembrerebbero di prossimo inizio, e del complessivo progetto di sviluppo dell'area che i porti stessi sono chiamati a realizzare.

È risultato allora, non solo interessante denunciare per tempo le aporie ed i limiti che si rinvergono nella disciplina della pianificazione portuale, ma anche necessario verificare quali strumenti giuridici la normativa nazionale e comunitaria mette a disposizione perché nel progettare lo sviluppo dei porti si possa effettivamente costruire un nodo delle reti transeuropee di trasporto e di navigazione, un nodo che, insistendo su territori limitrofi di

due regioni a statuto ordinario, l'una, a statuto speciale, l'altra, potrebbe risultare più problematico e certamente più complesso pianificare.

Se è discutibile ritenere che le politiche europee rientrano nei vincoli dell'ordinamento comunitario che limitano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, non pare discutibile, però che le azioni amministrative e di governo degli apparati amministrativi statali e regionali, debbano uniformarsi alle raccomandazioni, indirizzi, indicazioni, ecc. delle Istituzioni comunitarie per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione che, oggi, vanno oltre la costruzione di un mercato comune.

Le linee evolutive della politica europea dei trasporti sono state illustrate con estrema precisione e chiarezza.

In estrema sintesi è l'ambizioso progetto di reti transeuropee dei trasporti e della navigazione – tema sul quale abbiamo ascoltato l'intervento della Prof.ssa Pellegrino – che innerveranno lo spazio unico europeo, aperto ai paesi non ancora aderenti all'Unione, e concorreranno a dar vita all'Europa delle reti.

Rete – ha scritto Predieri<sup>2</sup> – “non è solo una metafora applicata anche alle infrastrutture ed alle opere pubbliche ... un complesso di beni come la rete stradale, o di servizi, o una combinazione degli uni e degli altri”. “Rete è parola chiave in una società che è stata definita *network society*, e insieme società complessa ... ma al tempo stesso approccio euristico e simbolo, prassi di lunga durata, in cui il *Network* per antonomasia, nell'uso di tutti i giorni ... è una rete di reti e fra reti”. “Rete diventa per gli economisti non una metafora o un'analogia, ma una nozione diversa da altre, che consente di definire e spiegare un fenomeno o un dato. Rete viene assunta come un tipo di organizzazione che tende ad appiattire il potere come *status* precostituito. Il potere diventa un ruolo che si genera e si autodetermina come valore in

---

<sup>2</sup> PREDIERI, *Le reti transeuropee nei trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1-2/1997, pag. 290.

funzione dei risultati ottenuti sul campo ... Nella rete insomma il potere si misura in base ai risultati che il singolo nodo realizza all'interno del sistema". Rete diventa allora "modo di gestione di potere diverso che sommandosi al mutamento di comunicazioni, ricompone mutazioni dell'organizzazione sociale e istituzionale, sino alla Repubblica elettronica".

Accantonando il fascinoso disegno della Repubblica elettronica, per ora troppo avveniristico, pare di potere sottolineare che le due locuzioni reti dell'Europa e Europa delle reti non sono locuzioni dai significati equivalenti; la prima indica la cosa: l'insieme di linee e l'intreccio di relazioni organizzate e quindi il sistema di collegamenti o di comunicazioni, costituito da un complesso di cose materiali o immateriali (beni e/o servizi) o da una combinazione degli uni e degli altri.

Europa delle reti è locuzione che indica non la cosa – le infrastrutture materiali e immateriali – ma il risultato dell'azione di governo dell'Europa per realizzare il modello organizzativo (a rete) di uno spazio unico europeo, articolato in nodi (urbani) non più collocati e collegati secondo l'ordine gerarchico piramidale ma collocati e collegati orizzontalmente secondo la metafora dello Stato arcipelago o della rete (quindi, secondo la struttura dell'U.E. da più parti vista e definita come schema senza centro).

Cambia la forma e con essa i criteri che strutturano l'azione amministrativa ed i principi che disciplinano il processo decisionale; alla tradizionale organizzazione gerarchico-burocratica di tipo weberiano, del *gouvernement* si contrappone una innovativa tecnica organizzativa del processo decisionale, nota con il termine di *governance*.

La *governance* delle reti transeuropee dei trasporti e della navigazione è stato il tema che Maresca ha trattato con la consueta lucidità, la nota chiarezza e profondità di pensiero, evidenziando appunto come le innovazioni di una *multilevel governance*, l'affermarsi del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale

nell'ordinamento comunitario siano ormai transitate e definitivamente affermate nel nostro ordinamento repubblicano.

La riforma Bassanini e la modifica del Titolo V della Costituzione hanno segnato il passaggio ormai irreversibile dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. Una lettura meno formalistica e più aperta all'ordinamento comunitario delle cosiddette leggi speciali, pertanto, si impone.

Proprio con riferimento alla pianificazione portuale, si osserva che essa, se da un lato resta sempre una pianificazione territoriale e quindi circoscritta dai confini spaziali, ed orientata alla destinazione delle aree e definizione degli spazi, dall'altro queste indicazioni urbanistiche devono non solo non essere discordanti con le indicazioni del piano regolatore generale comunale secondo i criteri di una corretta pianificazione urbanistica ma, è questo, forse, l'aspetto innovativo, la pianificazione urbanistica portuale-comunale dovrebbe essere orientata al progetto di sviluppo del porto secondo le caratteristiche funzionali (commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia, turistica e da diporto) individuate nel decreto di classificazione, con particolare riferimento all'attuale e potenziale bacino di utenza internazionale o nazionale.

Il titolo dell'art. 5, "Programmazione, realizzazione delle opere portuali, Piano regolatore portuale", sembra proprio sottolineare che la programmazione e la realizzazione di opere sia prioritaria alla redazione del piano regolatore portuale che, ai sensi del primo comma dello stesso articolo, delimita e disegna, rispettivamente, "l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica ed alle infrastrutture stradali e ferroviarie", e, altresì, individua le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

Il procedimento per l'adozione del piano regolatore portuale, la struttura e l'organizzazione, le funzioni esercitate concorrono ad

individuare nella A.P. le caratteristiche proprie di un innovativo modello organizzativo del processo decisionale che si configura e si articola nelle forme della *governance*, preordinato alla funzione di regolazione del mercato.

Una notazione mi pare opportuno aggiungere: la natura di ente pubblico attribuita alla A.P. costituisce una eccezione rispetto a tutte le altre strutture societarie che gestiscono terminali ed infrastrutture di trasporto.

Probabilmente la deroga si giustifica proprio per la valenza del piano regolatore portuale che raccorda programma di sviluppo del porto quale nodo di una rete di trasporto intermodale, con un piano operativo triennale di opere infrastrutturali e con una pianificazione territoriale che integri il *water front* con il *land front* di un'area non necessariamente circoscritta al comune ma allargata al bacino di utenza.

Non può ignorarsi, tra l'altro, che per le tematiche come "l'organizzazione del territorio è sempre più identificabile" – scrive Amorosino<sup>3</sup> – "una *governance* multilivello in quanto nei diversi "strati" istituzionali operano – in un magma di concorrenzialità, conflitti e collaborazione – una pluralità di attori, appartenenti ai diversi livelli di governo, variamente legittimati, oltre che da norme giuridiche, dalla rispettiva "imprenditorialità politica".

L'U.E. stava definendo un quadro di indirizzi in materia di politiche del territorio. Un consiglio informale dei Ministri preposti al "governo del territorio" ha approvato nel maggio del 1999 a Potsdam (Berlino) lo "*Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*" (SDEC), di rilevante ampiezza ed ambizioni, nel quale sono riprese e sintetizzate una serie di elaborazioni precedenti.

---

<sup>3</sup> AMOROSINO, *Gli indirizzi dell'Unione europea per l'organizzazione del territorio comune e le funzioni statali e regionali-locali*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1/2001, 384.

Lo schema era un atto non vincolante di preindirizzamento e poteva svolgere un ruolo maggiore o minore nella misura in cui da quadro concordato sarebbe riuscito a divenire uno dei fattori generali dell'intera politica comune, come è già la politica per la finanza pubblica.

È un documento di estremo interesse perché in esso sono state individuate le azioni comunitarie che hanno avuto poi un impatto sull'organizzazione del territorio. Le principali sono: le reti europee; i fondi strutturali e di coesione; le politiche di tutela dell'ambiente.

Sono queste le leve delle azioni comunitarie ritenute essenziali ai fini dell'organizzazione equilibrata del territorio ed indirizzate ad alcuni obiettivi strategici tra i quali:

- la creazione di una pluralità di aree vaste di integrazione economica e di portanza tale da essere protagoniste primarie della globalizzazione;

- la promozione della cooperazione interregionale ma anche tra le città; in pratica la creazione di ulteriori reti politiche ed istituzionali in campo economico, scientifico, culturale, dello spettacolo, della valorizzazione dei beni culturali;

- l'organizzazione integrata delle zone costiere e dei sistemi portuali.

La relazione di Gallanti, Presidente della ESPO (*European Sea Port Organisation*), ha tracciato un quadro nitido e puntuale dello stato dell'arte in Europa.

Sotto il profilo tecnico, economico, urbanistico, la pianificazione portuale in Europa procede, con inevitabili punte avanzate e giustificabili ritardi nei diversi paesi, nella linea tracciata della:

- integrazione delle diverse infrastrutture modali (strade e ferrovie) nei porti che divengono così nodi essenziali delle reti integrate di trasporto marittimo terrestre ed aereo;

- integrazione porto-città ed inserimento nel sistema urbano comprensoriale disegnato dal programma di sviluppo socio-economico.

Le pregevoli relazioni di Tommaso Affinita e di Domenico Gattuso focalizzano, sotto il profilo socio-politico, il primo, e sotto quello della scienza economica, il secondo, il tema dei porti dell'area dello Stretto nelle reti transeuropee.

L'analisi politico economica porta dunque a concludere che un sistema integrato di infrastrutture e trasporti nell'area dello Stretto potrebbe costituire un volano per un rilancio economico di una vasta area del meridione compresa tra il basso Tirreno, lo Ionio ed il basso Adriatico.

Ritornando ai risvolti giuridici necessari per verificare la realizzabilità di un tale progetto di sviluppo, è stato rilevato da Raimondi che, sotto un profilo squisitamente formale, anche l'Italia è dotata dei presupposti normativi per attuare le politiche comunitarie e perseguire gli obiettivi strategici comuni.

La nuova costituzione economica, la riforma della amministrazione, il nuovo riparto Stato-regione della potestà legislativa ed amministrativa che scaturisce dalla modifica del Titolo V della Costituzione, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, attribuiscono e distribuiscono tra lo Stato e le autonomie locali tutti i poteri per recepire, integrare, e promuovere gli indirizzi europei.

Restano, tuttavia, larghissime zone d'ombra: il modello a rete coesiste con il precedente modello gerarchico, per cui il nuovo modello resta caotico e la stessa gerarchia che introduce anche in arcipelaghi e reti, è un elemento di coordinazione tramite subordinazione operante in quel determinato sistema che non investe l'intera politica o l'intera aggregazione delle norme, ma è discutibile, lacunosa e contestata.

Come al solito attento ed acuto l'intervento di Aldo Tigano, il quale distingue gli interventi di pianificazione urbanistica del porto



e dei porti dell'area che, correttamente restano propri degli enti locali rappresentativi delle comunità insediate nei rispettivi territori ed il programma di sviluppo dei porti, del sistema, del distretto socio-economico che implica il ricorso alle intese. Il programma di sviluppo economico però, ed è questo un dato importante della pianificazione portuale, si collega strettamente ai profili urbanistici della individuazione e destinazione delle aree portuali perché l'assetto complessivo del porto discende proprio dal programma stesso.

Per quanto attiene più specificamente all'area dello Stretto la pronuncia dell'Autorità garante che riconosce ai porti di Reggio, Villa, Messina la natura di mercato rilevante e la recente riorganizzazione del Ministero dei Trasporti che ha previsto l'istituzione di un SIIT – Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti – Sicilia-Calabria con sede a Palermo e sede staccata a Catanzaro, sono segnali concreti della giuridica rilevanza che l'area dello Stretto comincia ad assumere a prescindere dalla realizzazione del ponte.

Nella prospettiva del ponte poi il disegno di legge speciale per Messina proposto dalla Provincia regionale, appare un coacervo di desiderata e di pressanti richieste di indennizzo alla Società Ponte sullo Stretto alla quale enti locali dell'una e dell'altra sponda dovrebbero trasferire l'esercizio di funzioni e compiti propri, secondo modelli ancora grezzi e poco approfonditi anche sotto il profilo della legittimità costituzionale delle scelte.

Tra l'altro non si vede perché se esiste una volontà di innescare intorno al ponte una operazione economico di una vasta area interregionale, si debba ricorrere alla legge speciale e non agli ordinari strumenti delle intese interregionali.

Vero è però che, come l'esperienza insegna, l'esistenza di potestà e funzioni sufficientemente delineate non assicura che esse vengano effettivamente esercitate.

E l'impatto con l'esperienza concreta della redazione del piano regolatore portuale di Messina, illustrata in dettaglio dalla relazione del Segretario Generale dell'Autorità portuale, Avv. Mario Chiofalo, fa toccare con mano come difficoltà insormontabili si rinvergono non solo a raggiungere intese con amministrazioni di enti locali diversi, ma come sovente all'interno dello stesso ente Regione sia difficile comporre i conflitti tra i diversi enti ed organi regionali: cito l'Ente Fiera, la Sovrintendenza, l'Ente porto per la gestione di un punto franco mai istituito, il Consorzio per l'area di sviluppo industriale. Tra i rappresentanti delle categorie produttive e dei lavoratori le posizioni e gli interessi locali sovente prevalgono o comunque ritardano più articolati ed innovativi disegni di sviluppo.

Ciò dimostra che la liberalizzazione di un mercato e lo sviluppo non si possono ottenere solo in virtù della legge. La legge potrà avviare un processo di trasformazione che è stato già avviato anche a Messina e che si svilupperà secondo i realistici progetti illustrati dal Presidente dell'Autorità portuale ing. Vincenzo Garofalo il quale non ha mancato di rilevare le difficoltà di far coincidere il dover essere (*sollen*) con l'essere (*sein*).

La difficoltà di far coincidere il *sollen* con il *sein*, mi pare di potere rilevare, è ancora maggiore in un'epoca come quella che stiamo vivendo, nella quale il processo di evoluzione è talmente rapido che lo stesso dover essere non acquisisce forza e valore di un continuo, destinato a durare nel tempo, ma si presenta anche esso come transeunte, relativo, modificabile. Il relativismo, il *soft law*, il nichilismo giuridico dell'ultimo Irti<sup>4</sup>, trovano conferma nel succedersi continuo di leggi che riformano la riforma dell'ordinamento e delle attività portuali.

La magistrale relazione di Carbone sulla nuova disciplina dell'ordinamento portuale è una relazione di sintesi perché ferma il

---

<sup>4</sup> IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma, Bari, 2004.

fluire di questa riforma continua – come la definisce Righetti – al domani. Correttivi, integrazioni, modifiche svolte più radicali proposte e discusse sono utilissime a prevedere il prossimo quadro di riferimento normativo così come si va evolvendo (o involvendo forse).

Resta tuttavia l'amara consapevolezza che anche questo momento di sintesi è destinato ad essere superato per l'addensarsi delle tante nubi che lasciano prevedere ulteriori più profonde lacerazioni nel tessuto connettivo del nostro ordinamento.

